



Profesora, Escuela de
Nutrición de la Universidad
de Costa Rica
marianela.zunigaescobar@ucr.ac.cr

El papel de la participación en la gobernanza de la alimentación escolar en Costa Rica: estrategia de inclusión de alimentos producidos por familias agricultoras

..... || **Marianela Zúñiga Escobar**



El objetivo de este artículo es analizar los procesos de participación que le atribuyen un carácter democrático a la gobernanza. En este caso, la participación hace referencia al involucramiento de actores diferentes de los gubernamentales, que fueron parte de la estrategia de inclusión de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar en el Cantón de Coto Brus, Región Brunca en Costa Rica (del 2014 al 2019). De acuerdo con el estudio de la gobernanza, al analizar la red de actores involucrados en el proceso, fue posible identificar las formas de participación de cada uno de ellos, a partir, a partir de las prácticas y recursos que aportaron durante su ejecución. Esta experiencia se torna clave, al tratarse de una estrategia que buscaba mejorar la situación de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en el contexto local y, ser considerada como referencia o modelo para su aplicación en otros ámbitos nacionales.

La participación a nivel internacional ha sido reconocida como un derecho humano y, en el sistema institucional



costarricense, existen normativas que podrían favorecer una gobernanza caracterizada por la participación. Este es el caso de la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades o Ley 8801 ([Asamblea Legislativa, 2010](#)), con la que se promueve la descentralización y mayor autonomía municipal y en donde la participación local es clave. También la Constitución Política, en su Artículo 9 establece que: “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí: El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial” ([Asamblea Legislativa, 1949](#)).

A pesar del marco normativo vigente, este no es utilizado como se debería o poco se cumple y, los procesos para favorecer la participación en la práctica, son incipientes. Este es el caso de la estrategia analizada, en donde se invisibiliza el importante papel que cumplen las personas de la sociedad civil vinculadas con los centros educativos y las personas agricultoras. El carecer de oportunidades para conocer, dar seguimiento e influir en las decisiones relacionadas con las especificidades que viven estos actores, son factores que obstaculizan la gobernanza de la SAN.

Sobre la participación de quienes actúan vinculados con los centros educativos, de acuerdo con [Triches \(2018\)](#), son personas que ejercen un papel fundamental en la aplicación de la garantía de la

alimentación escolar. Ellas actúan desde diversas acciones para corresponder con el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) y se refiere a los miembros de las Juntas Escolares o Administrativas, personal director y de cocina de los comedores estudiantiles, miembros del Patronato Escolar y de los Comités de Nutrición, quienes tuvieron poca representatividad en la red de actores en donde se debatían aspectos acerca del rumbo y toma de decisiones sobre el abastecimiento de la alimentación escolar.

En el caso de las Juntas Escolares o Administrativas, estas juegan un papel importante dentro del ámbito de los centros educativos por varias razones. En primer lugar, estas son organismos auxiliares de la Administración Pública que sirven, a la vez, como agencias para asegurar la integración de la comunidad y el centro educativo (Artículo 2 del Reglamento General de Juntas). En segundo lugar, las Juntas tienen como parte de sus atribuciones en relación con el PANEA, el deber de administrar los recursos económicos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para la compra de alimentos y demás requerimientos relativos al comedor estudiantil. En tercer lugar, junto con el Patronato Escolar y la Dirección del centro educativo, la Junta tiene el deber de seleccionar el menú diario en conformidad con las disposiciones que al efecto dicte el PANEA. En este proceso el Comité de Salud y Nutrición también

debe apoyar a la Junta con la selección del menú para el comedor (MEP, 2012).

La estrategia se vio desfavorecida también, porque el conocimiento del personal director y miembros de las Juntas sobre las funciones atribuidas y las responsabilidades que les otorga la ley en este tema, suele ser muy débil (Fallas, 2010). El Ministerio de Educación Pública (MEP) no cuenta con la caracterización de los miembros de las Juntas y según Fallas (2010), la composición de sus miembros es muy variada y existe una alta rotación en estas directivas. Además, su gestión se acompaña de débil o nulo apoyo técnico y capacitación. En el caso del personal encargado de cocinar en los comedores estudiantiles, se encontraron aislados de los espacios de debate y su vinculación se limitó a la relación establecida con las personas agricultoras del Centro Agrícola Cantonal, quienes por medio del PAI, proveen de alimentos a los centros educativos.

Una participación más representativa de las Juntas y de otros actores del ámbito de los centros educativos en el tema del abastecimiento, permitiría una relación entre consumo y ciudadanía que según Portilho y Barbosa (2016), puede ser importante y catalizadora para las transformaciones políticas y socioambientales, asociadas al tema de consumo como acto político.

A diferencia de los actores vinculados con la comunidad educativa, las personas agricultoras y representantes de sus organizaciones tuvieron una mayor

participación más central dentro de la red de actores involucrados. Esto, debido a varias razones: en primer lugar, se relaciona con el reconocimiento de acciones para favorecer a la agricultura familiar llevadas a cabo desde la esfera nacional e internacional, como por ejemplo la iniciativa “Escuelas Sostenibles” del Proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe, promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), por sus siglas en inglés) y el Gobierno de Brasil, que tuvo cabida durante los años de estudio. Para desarrollar la iniciativa “Escuelas Sostenibles” se eligió el Consejo Sectorial Local- Consejo Cantonal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSEL-COSAN) como espacio de articulación, en el cual existe una participación de representantes de instituciones públicas, principalmente del sector agroalimentario y del Ministerio de Salud, de las cooperativas y de organizaciones de agricultores del cantón. El objetivo de dicha iniciativa era fortalecer los programas de alimentación escolar y uno de sus componentes se dirigía específicamente a favorecer el abastecimiento de alimentos provenientes de la agricultura familiar. Aunque el proyecto contemplaba a la agricultura familiar como uno de sus públicos meta, hizo falta un mayor acercamiento de la comunidad educativa en los espacios de articulación para la implementación de acciones, principalmente porque

los escolares se constituían también como otro público meta de dicha iniciativa.

En segundo lugar, tuvo que ver la capacidad de autogestión y liderazgo que hubo desde los representantes de las organizaciones de personas agricultoras y las cooperativas, al asumir el compromiso de proveer de alimentos a los centros educativos, aún en condiciones que no les eran favorables desde el punto de vista comercial, sobre todo al inicio de esta relación. Este es el caso del Centro Agrícola Cantonal de Fila Guinea, la Unión de Productores Agropecuarios de Coto Brus (UPACOB) y desde las cooperativas Coopesabalito y Cooprosanvito, que hicieron posible la conexión entre la producción y el consumo local.

Las formas en cómo los actores sociales se colocan frente a los nuevos mercados, son factores que pueden determinar los cambios sociales y la continuidad de determinadas acciones públicas. En este sentido, el liderazgo asumido por algunos representantes de estas organizaciones, les permitió constituirse como proveedores gracias a que lograron hacer uso de sus capacidades organizacionales para convocar e instaurar el proceso que implica el acopio, almacenamiento, transporte y entrega de los alimentos en los centros educativos, considerando los requisitos establecidos por el PAI y sintiéndose parte de dicho programa.

Tales capacidades organizacionales, también les permitió tener una apertura para negociar con las instituciones y el apoyo que éstas les podrían ofrecer. De

esta forma, ocurrieron eventos que favorecieron el involucramiento de los agricultores como: la dotación de un camión, los recursos del programa “Ideas Productivas” que proporcionó el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); el apoyo para el establecimiento de la Feria Cotobruseña, que con el tiempo sirvió como mercado complementario; el involucramiento de actores de la academia (Universidad de Costa Rica y Universidad Estatal a Distancia) y otros del Ministerio de Agricultura y Ganadería que prestaron asesoría técnica para la producción orgánica, entre otros.

En tercer lugar, el hecho de que representantes de las organizaciones de agricultores formen parte de un espacio de articulación como el COSEL-COSAN, permitía que estos se encontraran más informados sobre las discusiones relacionadas con el abastecimiento de alimentos. Además, tenían mayor relación con otros actores, mayores posibilidades de acceso a otros recursos y mayores posibilidades de influir en las decisiones, en relación con aquellos vinculados al ámbito de los centros educativos. De acuerdo con [Castro y Quesada \(2016\)](#) la participación organizada para ocuparse de un asunto de interés social, como en este caso, es un factor que aumenta la capacidad de incidencia de las personas, estimula la integración social y fortalece la democracia ([Castro y Quesada, 2016](#)).

A pesar de los avances mencionados anteriormente en cuanto a la participación de la sociedad civil, en este análisis, ya sea

las personas vinculadas a los centros educativos o las relacionadas con las organizaciones agrícolas, en ambos casos se percibe y es manifestado por estas personas, la falta de representatividad e influencia en la toma de decisiones. Esta situación, tiene sus bases en los valores atribuidos a estas participaciones dentro de los espacios que buscan favorecer la articulación. Según [Leão y Maluf \(2012\)](#), en el diseño, evaluación y monitoreo de las políticas públicas debe existir un acompañamiento desde la perspectiva de los derechos humanos, pues es una gran aliada de la democracia para colocar la dignidad del ser humano y su apoderamiento en el centro de las discusiones que tienen que ver con políticas públicas y en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

En la gobernanza de estrategias con enfoque de SAN, es importante descubrir perspectivas que emerjan tanto de las instituciones gubernamentales como de la sociedad civil, para la construcción de una vía alternativa en la realización de agendas de trabajo ([De Paula, 2018](#)). Cuando se contempla el principio de participación como parte de la gobernanza, se incluye la perspectiva de los derechos humanos, en la cual se encuentra implícito la idea de desarrollo que se preocupa por las libertades humanas. De acuerdo con [Sen \(2010, p. 65\)](#): “Es verdad que las personas tienen “necesidades”, pero ellas también tienen valores y, en particular, ellas aprecian su capacidad de razonar, evaluar, actuar y participar. [...] No solo somos *pacientes*, cuyas necesidades requieren atención,

también *agentes*, cuya libertad de decidir cuáles son sus valores y cómo buscarlos puede extenderse mucho más allá de la satisfacción de nuestras necesidades”.

En este caso es necesario hacer una reflexión sobre las capacidades del sistema institucional en cuanto a la existencia o la efectividad de las técnicas o mecanismos que se utilizan para crear espacios de debate y toma de decisiones, considerarlos como espacios no solamente consultivos sino vinculantes que requieren ser reforzados, repensados y revalorados. A pesar de lo relevante que pueden ser los espacios de articulación, estos no son suficiente para hacer efectiva la participación desde una perspectiva de derechos humanos. Si bien es cierto, el Gobierno juega un papel esencial para la ejecución de las decisiones y acciones públicas por su autoridad y poder dentro del Estado, la gobernanza se refiere a la interacción de una multiplicidad de actores que, como lo indica [Kooiman y Van Vliet \(1993\)](#), todos ellos influyen en la forma de gobernar. En el caso particular aquí analizado, se refleja la necesidad de generar estos espacios de participación, sobre todo porque es evidente que, como indica [Vázquez \(2014\)](#), existe una interdependencia entre actores porque no todos controlan los mismos recursos y todos aportan acciones necesarias y complementarias diferentes.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica y sus Reformas. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Asamblea Legislativa. (2010). Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67855&nValor3=80560&strTipM=TC
- Castro, A. M.; Quesada, G. S. (2016). Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia (Colección Formación en Democracia).
- De Paula, N. Prefacio. (2018). In: Pérez-Cassarino, Triches, R., Baccarin, J., Arruda, C. Abastecimiento alimentario e mercados institucionais. Chapecó: Ed. UFFS. <https://www.mgm.uffs.edu.br/institucional/reitoria/editora-uffs/repositorio-de-e-books/abastecimento-alimentar-redes-alternativas-e-mercados-institucionais-pdf/>
- Fallas, H. (2010). Perfil, situación actual y principales desafíos de las Juntas de educación en el sistema educativo costarricense. Tercer informe Estado de la Educación. Costa Rica.
- Kooiman, J.; Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management. In: ELIASSEN, K; KOOIMAN, J. (eds.). *Managing Public Organisations*. 2. ed. London: Sage.
- Leão, M.; Maluf, R. A. (2012). Construção social de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH.
- Ministerio de Educación Pública (MEP) de Costa Rica (2012). Lineamientos de Programas de Equidad. Dirección de Programas de Equidad. San José: Condor Editores.
- Portilho, F.; Barbosa, L. (2016). A adesão à causa rural e da agricultura familiar por consumidores e seus movimentos organizados. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (orgs.). *Construção de mercados e agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Triches, R. M. (2018). Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. In: PÉREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (orgs.). *Abastecimento Alimentar, Redes Alternativas e Mercados Institucionais*. Chapecó: Ed. UFFS.
- Vázquez, C. A. (2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3 (1), 147-178. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/68731>